

Erhard Cziomer

WYZWANIA PARTNERSTWA I WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Opracowanie ma na celu przedstawienie procesu kształtowania partnerstwa Niemiec i Polski w Unii Europejskiej. Problem powyższy ma znaczenie praktyczne zarówno dla rozwoju Niemiec i Polski oraz ich współpracy, jak i dla zmieniającego się oblicza UE. Ograniczone ramy umożliwiły jednak zasygnalizowanie kwestii podstawowych:

- rola Niemiec w stabilizacji strefy euro,
- wpływ kryzysu strefy euro na pozycję Polski w UE,
- wyzwania partnerstwa polsko-niemieckiego w UE.

Teza wyjściowa artykułu brzmi: od początku 2010 r., ze względu na znaczny potencjał gospodarczo-finansowy i skuteczne wdrażanie reform wewnętrznych, Niemcy odgrywają kluczową rolę w działaniach stabilizujących strefę euro. Z kolei postępujący kryzys strefy oraz towarzyszący mu podział UE, skłonił Polskę do szukania możliwości wejścia – dzięki rozbudowie partnerstwa polsko-niemieckiego – do pierwszego kręgu integracyjnego. Realizacja powyższego celu stanowi ogromne wyzwanie dla Polski. Opracowanie oparto na analizie dostępnych materiałów i publikacjach niemiecko- i polskojęzycznych. Autor wykorzystał również własny dorobek publikacyjny oraz obecnie prowadzone badania¹.

¹ Zob. ważniejsze materiały rządu federalnego oraz poszczególnych resortów: www.bundesregierung.de; www.msz.gov.pl; www.europa.eu/index_pl.htm [dostęp 03.03.2013]; *Aussenpolitik in der Wirtschaftskrise*, hrsg. J. Branl, S. Mair, B. Sandschneider, Muenchen 2012; *Die Aussenpolitik*

Kluczowa rola Niemiec w stabilizacji strefy euro

Utrzymujący się w latach 2010–2013 kryzys strefy euro umożliwił Niemcom – dzięki korzystnej koniunkturze gospodarczo-financej – podnieść pozycję w UE. Ogłoszenie przez Grecję pod koniec 2009 r. niemożności obsługi swojego zadłużenia zagranicznego, wywołało również problemy w Portugalii, Irlandii, Hiszpanii i Włoszech, czyli w tzw. grupie PIIGS (angielski skrót złożony z pierwszych liter), a w 2013 r. także i Cypru. Kryzys zadłużenia strefy euro przekształcił się bowiem w kryzys gospodarczo-polityczny oraz instytucjonalno-funkcjonalny całej unii. Nie bez znaczenia były też długofalowe skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego lat 2008–2009, które dotknęły także Niemcy. Dla złagodzenia jego negatywnych skutków, ówczesny rząd niemiecki, tzw. Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD pod kierunkiem kanclerz Angeli Merkel, wyasygnował w 2008 r. ponad 700 mld euro w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji, a zwłaszcza gwarancji kredytowych firmom i bankom. Pozwoliło to na szybsze przejście w Niemczech przez kryzys i uniknięcie recesji oraz osiągnięcie już w 2010 r. lepszych wskaźników gospodarczych, niż pozostałe większe kraje strefy euro².

W wyniku wyborów do Bundestagu we wrześniu 2009 r. władzę na szczeblu federalnym przejęła w Niemczech koalicja chadecko-liberalna (CDU/CSU/FDP), ponownie na czele z kanclerz Merkel z CDU. Zbiegło się to z wejściem w życie postanowień traktatu lizbońskiego, który przyznał kanclerzowi federalnemu pierwszoplanową rolę w kształtowaniu polityki integracyjnej Niemiec w UE, w tym wyłączone prawo reprezentowania ich interesów w Radzie Europejskiej. Nastąpiło to kosztem ograniczenia dotychczasowych uprawnień ministra spraw zagranicznych, którym został w 2009 r. jako wicekanclerz przywódca partnera koalicyjnego chadecji – przewodniczący FDP Guido Westerwelle. Ze względu na liczne błędy i fatalny styl kierowania partią wiosną 2011 r. Westerwelle został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska przewodniczącego FDP i wicekanclerza, zachował jednak tekę ministra spraw zagranicznych. Zmiany te nie ustabilizowały jednak sytuacji wewnętrznej w FDP. W latach 2010–2012 liberałowie ponieśli znaczne

der Bundesrepublik Deutschland. Anspruch. Realität. Perspektiven, hrsg. R. Meier-Walser, A. Wolf, München 2012; P. Buras, B. Nowak, A. Dzieszkowska, J. Trojanowski, *Polska – Niemcy: partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, Warszawa 2013; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej*, Kraków–Warszawa 2010; idem, *Od światowego kryzysu gospodarczego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnętrzne dla Niemiec*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 33–50; idem, *Prawno-polityczne wyzwania kryzysu Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 3, s. 154; idem, *Przesłanki i następstwa kryzysu Unii Europejskiej dla Europy i świata*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4, s. 324; idem, „Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 r.”, projekt badawczy Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego [w trakcie realizacji].

² Zob. szerzej: E. Cziomer, *Wyzwania światowego kryzysu finansowo-gospodarczego dla polityki Niemiec*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010, s. 51–58.

straty i nie przekroczyli pięcioprocentowego progu wyborczego w wielu wyborach krajowych. Stawia to pod znakiem zapytania kontynuację koalicji chadecko-liberalnej po kolejnych wyborach do Bundestagu, zaplanowanych na 22 września 2013 r. Również i partie opozycyjne – SPD i Sojusz '90/Zieloni, nie mają w aktualnych sondażach wystarczającego poparcia, by pokonać chadecję w wyborach do Bundestagu. Kwestia więc stworzenia stabilnej większości parlamentarnej po 22 września 2013 r. pozostaje otwarta. Potencjalnie jest możliwe powstanie po wyborach następujących koalicji: a) kontynuacja rządów CDU/CSU/FDP, b) utworzenie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD lub c) SPD/Zieloni, oraz najmniej prawdopodobnej – d) CDU/CSU/Zieloni.

Należy jednak podkreślić, że zarówno SPD, jak i Zieloni, mimo ostrej krytyki rządu chadecko-liberalnego, popierali w latach 2010–2013 ważniejsze decyzje kanclerz Merkel dotyczące ratowania strefy euro. Było to ważne, ponieważ z jednej strony wzrastał opór wobec strategii Merkel w łonie chadecji i liberałów, a z drugiej w styczniu 2013 r. SPD i Zieloni uzyskali większość w drugiej izbie parlamentarnej – Bundesradzie, co jeszcze bardziej uzależniło kanclerz A. Merkel od poparcia opozycji parlamentarnej przy głosowaniach nad kolejnymi pakietami ratunkowymi dla strefy euro. Można więc stwierdzić, że obecna sytuacja wewnętrzzpolityczna w RFN rzutuje, w dużym stopniu ujemnie, na podejmowanie kluczowych decyzji o niemieckiej strategii w dążeniu do stabilizacji strefy euro. Dodatkowo od jesieni 2009 r. kanclerz Merkel przeniosła centrum koordynacyjno-decyzyjne w zakresie polityki europejskiej do Urzędu Kanclerskiego, konsultując wszystkie kluczowe decyzje strategiczne na polu przeciwdziałania kryzysowi zadłużenia strefy euro z federalnym ministerstwem finansów, którym kieruje bliski kanclerz Merkel Wolfgang Schaueble z CDU. Zdecydowanemu osłabieniu uległa, dotąd tradycyjnie istotna, rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w kształtowaniu polityki europejskiej Niemiec, zwłaszcza w zakresie ratowania strefy euro.

Stabilność wewnętrzna oraz ogromny potencjał ekonomiczno-finansowy Niemiec przyczyniły się więc od początku drugiej dekady XXI w. do umocnienia roli międzynarodowej tego kraju. Za najważniejsze instrumenty aktywności międzynarodowej i silnej pozycji Niemiec, zwłaszcza przy stabilizacji strefy euro, można uznać:

– utrzymanie drugiego miejsca w eksporcie światowym, po Chinach, którego wartość roczna wynosi ok. 40,1% PKB (z czego w 2010 r. na poszczególne regiony przypadało procentowo: UE-27 61%, strefa euro 40%, pozostałe kraje Europy, bez strefy – 11%, Azja – 15%, Ameryka Północna 10%, Afryka – 2%, Australia i Oceania 1%);

– członkostwo w najważniejszych organizacjach międzynarodowych: G-7/8, G-20, Światowa Organizacja Handlu (WTO), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) – wkład finansowy Niemiec: 5,8%, USA 17,74% z prawem weta, Japonia 6,01%, Bank Światowy (wkład 5,8%);

- największy płatnik netto UE – w 2011 r. 9,22 mld euro (Wielka Brytania 5,63, Francja 5,53 mld euro);
- największy udziałowiec Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – 18,9% (kapitał ponad 1 mld euro), przed Francją (14,2%) i Włochami (12,5%), dla porównania: Grecja (1,96%)³.

Od początku 2010 r. stało się jasne, że UE jako całość i sama strefa euro były całkowicie nieprzygotowane do walki z pogłębiającym się kryzysem zadłużenia Grecji. Postanowienia traktatowe oraz prawo europejskie nie przewidywały bowiem możliwości zaciągania kredytów, zarówno w pozostałych państwach członkowskich, jak i w EBC. W tej sytuacji wypracowaniem mechanizmu udzielania doraźnej pomocy finansowej Grecji musiały zająć się najważniejsze kraje strefy euro – Niemcy i Francja. Po siedmiu tygodniach intensywnych dyskusji kanclerz Merkel z greckim premierem Georgiosiem Papandreu oraz w łonie instytucji UE i między krajami strefy euro, zwłaszcza z prezydentem Francji Nicolasem Sarkozym, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto rozwiązanie zaproponowane przez kanclerz Merkel i jej doradców. Zawierało ono następujące postanowienia:

- warunkowa pomoc dla Grecji może zostać udzielona równocześnie przez MFW i członków strefy euro, jeśli Grecja nie będzie w stanie sama zaciągnąć kolejnych kredytów na rynkach finansowych na spłatę swego zadłużenia,
- pomoc dla Grecji ze strony strefy euro przyjmie formę bilateralnych pożyczek na zasadach komercyjnych,
- każda pożyczka będzie wymagała jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro,
- uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej w celu wypracowania określonych mechanizmów postępowania na przyszłość w podobnych sytuacjach,
- w przyszłości Rada Europejska winna stać się pewnego rodzaju „rządem gospodarczym”, zmierzającym do koordynacji polityki gospodarczej i strategii wzrostu UE⁴.

Od wiosny 2010 r. starania Niemiec dotyczące wypracowania strategii walki z kryzysem zadłużenia Grecji i państw południowych strefy euro, zmierzały w dwóch zasadniczych kierunkach. Pierwszym było ściśle współdziałanie wszystkich członków UE w celu lepszej koordynacji i nadzoru polityki fiskalnej. W tym celu w latach 2010–2012 przyjęto między innymi takie regulacje prawno-finansowe, jak pakt Europlus, „sześciopak” i Semestr europejski, które miały utworzyć mechanizmy kontrolne oraz chronić kraje członkowskie UE przed nadmiernym zadłużaniem się⁵.

³ Deutschland, [w:] *Der Fischer Weltalmanach. Zahlen–Fakten–Daten*, Frankfurt am Main 2011, s. 117 i nast.

⁴ Deutsche Presse-Agentur – DPA, *Beschluss der Eurogruppe zur Griechenlandkrise*, Frankfurter Rundschau, 26.03.2010.

⁵ Bundesministerium der Finanzen, *Die Gesamtstrategie zur Stabilisierung der Europaeischen Wirtschafts- und Waehrungunion*, [w:] *Monatsbericht*, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migration/2011/04/analysen-und-berichte/b02-gesamtstrategi [19.05.2013].

Drugim było wprowadzenie finansowych instrumentów ratunkowych i gwarancji kredytowych dla krajów PIIGS, polegających na ostrych rygorach fiskalnych oraz poddaniu się zadłużonych krajów wnikliwej kontroli „Trójki” – Komisji Europejskiej, EBC i MFW. Kontrola była warunkiem uzyskania pomocy w ramach specjalnie utworzonych instrumentów finansowych – Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej (EFSM), szybko zastąpionego (7 czerwca 2010 r.) drugim instrumentem, gwarantowanym wyłącznie przez kraje strefy euro – Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej (EFSF). 21 lipca 2011 r. na szczycie strefy euro w Brukseli utworzono ponadto kolejny stały mechanizm ratunkowy (zmodyfikowany 2 lutego 2012 r.) – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM), który wszedł w życie 1 października 2012 r., a zarządzająca nim Rada Gubernatorów ukonstytuowała się w Luksemburgu 8 października 2012 r.⁶

Zwieńczenie działań niemiecko-francuskich, hamujących zachwianą od 2010 r. stabilność finansową strefy euro, był przygotowany z inicjatywy A. Merkel i N. Sarkozy’go, ogłoszony 5 grudnia 2011 r. w Paryżu a podpisany 1 marca 2012 r. w Brukseli przez przywódców 25 państw UE – „Traktat o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową”⁷. Traktat ten, określany często mianem paktu fiskalnego, ma charakter umowy międzyrządowej, który poza 17 krajami strefy euro, podpisały pozostałe państwa członkowskie UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Jego najistotniejsze postanowienia dotyczą takich kwestii, jak:

- zobowiązanie państw strefy euro do przestrzegania kryteriów UGW, w tym zwłaszcza utrzymywania deficytu strukturalnego zadłużenia na poziomie 0,5% PKB, od którego można odejść tylko w szczególnych przypadkach, w tym między innymi, z powodu poważnego załamania gospodarczego wywołanego przez ważne czynniki zewnętrzne,

- nowe regulacje winne być w ciągu roku po wejściu w życie traktatu w 2013 r. wpisane do prawodawstwa każdego z krajów, a ich niewprowadzenie, jak również posiadanie deficytu strukturalnego, może zostać zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo nałożenia kary do wysokości 0,2% PKB,

- dwa razy w roku państwa strefy euro będą się obligatoryjnie spotykać na posiedzeniach koordynacyjnych „rządu gospodarczego strefy euro” – postulowanego przez Sarkozy’ego od początku 2011 r. Będą w nich miały prawo uczestniczyć państwa sygnatariusze nieposiadające euro – w przypadku omawiania spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz głównych zasad funkcjonowania”. Traktat wszedł w życie z chwilą jego ratyfikacji przez 12 krajów, 1 stycznia 2013 r.

⁶ T. Kunstein, W. Wesels, *Die Europaeische Union in der Wahrungskrise: Eckdaten und Schluesseleentscheidungen*, „Integration” 2011, nr 4, s. 309–322; K. Busch, *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, Bonn 2012, s. 7–16.

⁷ Treaty on Stability, Coordination and Governance and the Economic and Monetary Union, 02.03.2012, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf [13.03.2013].

Jednak wdrażana strategia oszczędzania i przestrzegania dyscypliny budżetowej nie podniosła konkurencyjności gospodarek krajów PIIGS. Mimo przyznania znacznych pakietów ratunkowych: dla Grecji – 110 mld euro (pierwszy pakiet) i 130 (drugi) oraz redukcji zadłużenia o 50%; Irlandii – 85 mld euro, Portugalii – 78 mld euro, Hiszpanii – 62 mld euro, Cypru – 10 mld euro, ich efekty były ograniczone. Według danych niemieckiego Ministerstwa Finansów z początku stycznia 2013 r., RFN partycypowała w powyższych pakietach ratunkowych w wysokości 77,6 mld euro, czyli ok. 27% wkładu wszystkich krajów strefy euro, a udzielone gwarancje i ryzyko kredytowe wyniosły łącznie 310 mld euro⁸.

Ponadto na silną pozycję finansową i polityczną Niemiec w strefie euro wpływa fakt, że są one największym wierzycielem wszystkich krajów strefy. W 2011 r. pożyczki niemieckie, udzielone przez: 1) banki, 2) firmy, koncerny i osoby prywatne oraz 3) budżet publiczny, osiągnęły wysokość ponad 2,5 biliona euro, z której to sumy tzw. kraje problematyczne (Grecja, Portugalia, Irlandia, Portugalia i Hiszpania) uzyskały, bez wierzycielności Niemieckiego Banku Federalnego (Bundesbanku), 777,7 mld euro. Największe pożyczki udzielono jednak Luksemburgowi – 585,5 mld euro, Francji – 560,3 mld euro, oraz Holandii – 418,6 mld euro⁹. Dane te odzwierciedlają z jednej strony silne powiązania gospodarczo-finansowe Niemiec ze wszystkimi krajami strefy euro, a z drugiej zmuszają kanclerz Merkel do niezwykle zdecydowanego działania na rzecz przywrócenia stabilności całej strefy, przy równoczesnej dbałości o zabezpieczenie interesów niemieckich. Jej styl przywództwa oraz sposób podejmowania decyzji w trakcie kryzysu strefy wzbudza jednak wiele kontrowersji. Jego istota polega na cierpliwym wyczekiwaniu na bieg wydarzeń i zachowaniu wstrzeźliwości, aby w odpowiednim momencie przystąpić do skutecznego forsowania swojej decyzji. Stosowana taktyka A. Merkel od 2010 r. pozwalała jej z reguły osiągać zamierzone cele zarówno w polityce wewnętrznej, jak i europejskiej. Dzięki temu zdobyła duże poparcie społeczeństw, także niemieckiego, ale równocześnie wywołuje oceny negatywne, widocznie głównie poza granicami RFN, w mediach oraz podczas masowych demonstracji ulicznych w krajach PIIGS. Również oceny Angeli Merkel jako kanclerza federalnego od 2005 r. w specjalistycznych biografiach niemieckich są bardzo zróżnicowane – od niezwykle pozytywnych do skrajnie krytycznych¹⁰.

⁸ Bundesministerium der Finanzen, *Deutsche Gewährleistungen in Mrd Euro*, Europäische Finanzhilfen im Ueberblick, Stand 31. Januar 2013, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-26.03.2013.

⁹ Sachverständigen Rat, Gutachten und Expertisen. Jahresgutachten 2011/2012, „Verantwortung fuer Europa wahrnehmen“, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/sg2012.pdf [26.03.2013].

¹⁰ Zob. zróżnicowane oceny: M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011; G. Hoehler, *Die Patin. Wie Angela Merkel Deutschland umbaut*, Zürich 2012; S. Kornelius, *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg 2013.

Wysokość udzielonych pożyczek i gwarancji kredytowych w ramach pakietów ratunkowych przez rząd CDU/CSU/FDP, budziła wiele obaw w Niemczech. Stąd też kanclerz Merkel zainteresowana była szybką ratyfikacją paktu fiskalnego – jako gwarancji przywrócenia ram prawnych i stabilizacji całej strefy euro. Do ratyfikacji paktu fiskalnego i ESM doszło w Bundestagu już 29 czerwca 2012 r. Jednak prezydent Niemiec J. Gauck nie mógł podpisać ustawy ratyfikacyjnej ze względu na kilka skarg zgłoszonych do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, które zostały wprawdzie odrzucone, ale zgoda Trybunału na ratyfikację nastąpiła dopiero 12 września 2012 r. i zawierała dwa istotne warunki: Niemcy nie mogą przekroczyć gwarancji kredytowej FSM powyżej bezpiecznej wysokości 190 mld euro, oraz Bundestag przed podejmowaniem wszelkich kluczowych decyzji w ramach polityki europejskiej, musi każdorazowo uzyskać precyzyjne informacje od rządu federalnego, przede wszystkim w zakresie finansowania pakietów ratunkowych¹¹. Innymi słowy, decyzja FTK zmuszała rząd federalny do forsowania jeszcze bardziej restryktywnych postulatów w strategii stabilizacji strefy euro.

Na modyfikację stanowiska niemieckiego naciskał nowy socjalistyczny prezydent Francji François Hollande, od maja 2012 r. dążąc do uzupełnienia polityki oszczędzania działaniami na rzecz wzrostu gospodarczego i zwalczania bezrobocia w krajach PIIGS. W ciągu kolejnych tygodni eksperci niemieccy i francuscy podjęli więc rozmowy na temat przygotowania strategii wzrostu gospodarczego. W ich efekcie na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. przyjęto „Pakt na rzecz wzrostu i zatrudnienia”¹², mający uzupełnić pakt fiskalny o działania na rzecz rozbudowy inwestycji infrastrukturalnych w oparciu o kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz niewykorzystane fundusze spójności UE, w łącznej wysokości ok. 120 mld euro. Było to jednak rozwiązanie doraźne o charakterze symbolicznym, które nie może być traktowane jako realistyczna perspektywa przezwyciężenia głębokiego zadłużenia niektórych krajów strefy euro oraz recesji w większości krajów UE¹³. Nie oznacza też istotnego przełomu w dotychczasowej realizacji strategii walki z kryzysem zadłużenia oraz ograniczenia wzrastającego bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży w krajach PIIGS. Większość przedsięwzięć infrastrukturalnych i wydatków na cele społeczne w krajach PIIGS jest tylko częściowo pokrywana ze środków UE, większość pochodzi bowiem z ponad miarę zadłużonych budżetów narodowych.

Strategia A. Merkel stała się również przedmiotem ostrej krytyki zadłużonych państw, zwłaszcza Hiszpanii i Włoch, popieranych przez prezydenta Francji. Hiszpanii chodziło o to, aby uzyskała bezpośrednią pomoc strefy euro w celu

¹¹ J. Muehller-Neuhof, *Bundesverfassungsgericht: Zustimmung unter Vorbehalt*, „Cicero Online”, 13.09.2012, www.cicero.de [13.02.2013].

¹² *Gipfel der ungelösten Fragen*, www.faz.net.de, 28.01.2013.

¹³ *Gipfeltreffen: Das sind die Ergebnisse von Brüssel*, „Financial Times Deutschland”, 02.07.2012, www.ftd.de [29.01.2013]; J. Ruskowski, *Unia Bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązywania kryzysu w strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 106, s. 1–8.

ratowania zadłużonych banków w wysokości ok. 100 mld euro bez konieczności przyjęcia podobnych do Grecji formalnych zobowiązań kontrolnych. Natomiast Włochom nie zależało na uzyskaniu bezpośredniego kredytu, ale stworzeniu możliwości lepszej obsługi spłacanych długów oraz zaciągania nisko oprocentowanych kredytów, częściowo w ramach tzw. eurobonów emitowanych przez EBC. Ten ostatni postulat włoski od dłuższego czasu popierał też prezydent Hollande, gdyż pogarszający się stan gospodarki francuskiej nie wyklucza konieczności uzyskania przez Francję tańszych kredytów w formie eurobonów. O ile A. Merkel zgodziła się na określone ustępstwa wobec Hiszpanii w sprawie kredytu bankowego, o tyle jednak zdecydowanie odrzucała natychmiastowe wprowadzenie postulowanych przez Francję eurobonów. W Niemczech są one bowiem niemal powszechnie traktowane jako niebezpieczny instrument „uwspólnotwienia długów” w strefie euro. Zachodziła więc obawa, że nieograniczona emisja i sprzedaż eurobonów przez EBC mogłaby poważnie zwiększyć ryzyko gwarancyjne dla Niemiec jako największego płatnika w UE. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. Merkel znalazła się niemal w izolacji, ale jednak nie doszło do przyjęcia postulatu włoskiego. Merkel nie wykluczyła wprawdzie w przyszłości znalezienia określonego rozwiązania kompromisowego w sprawie tzw. eurobonów, ale pod warunkiem ratyfikacji oraz wejścia w życie paktu fiskalnego i ESM. Twierdziła jednak, że poszerzanie uprawnień państw strefy euro i UE, aby ułatwić korzystanie ze wspólnotowych gwarancji kredytowych, winno zostać połączone w przyszłości z zobowiązaniami zainteresowanych państw do rygorystycznego przestrzegania paktu fiskalnego, ustanowienia unii bankowej oraz dodatkowego obciążenia banków opłatami transakcyjnymi, których realizacja może nastąpić po określonych decyzjach i pracach przygotowawczych dopiero w 2014 r.¹⁴

W RFN od początku kryzysu strefy euro w 2009/2010 r. uaktywniła się grupa ekspertów, głównie znanych ekonomistów, prawników, byłych dyplomatów oraz menedżerów, którzy zdecydowanie opowiadali się za likwidacją euro oraz powrotem do marki niemieckiej, bądź zastosowania wobec zadłużonej Grecji i innych dłużników strefy euro mechanizmu „kontrolowanej upadłości”¹⁵. To właśnie to grono przeciwników niemieckiej pomocy dla Grecji oraz udziału Niemiec w funduszu EFSF, skierowało w 2010 r. skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ją wprawdzie odrzucił jako niezgodną z Ustawą Zasadniczą, ale równocześnie zaostrzył kontrolę wyrażania każdorazowej zgody na kredyty przez Bundestag¹⁶. Wielu ekspertów niemieckich, w tym skupionych wokół poczytnego czasopisma ekonomicznego „Wirtschaftswoche”, wykraczało znacznie poza kry-

¹⁴ C.A. Caro, L. Roeber, *Ist die Krise noch zu ueberwinden?*, „Analysen & Argumente” 2012, Nr. 105, www.kas.de [30.01.2013].

¹⁵ W. Hankel, K.A. Noelling, D. Schachtschneider, J. Spethmann, J. Starbatty, *Das Euro-Abenenteuer geht zu Ende...*; B. Bandulet, *Die letzten Jahre des EUROS, Ein Bericht über das Geld, das die Deutschen nicht wollen*, 2. Auflage, Rottenberg 2011.

¹⁶ ARD, *Verfassungsgericht weiss Klage gegen Euro-Rettung*, 07.09.2011, www.tageschau.de [12.02.2013].

tykę samych pakietów ratunkowych dla strefy euro. Jesienią 2012 r. opowiadano się między innymi za potrzebą weryfikacji każdego członka strefy euro pod kątem osiągniętego poziomu rozwoju i stabilności gospodarczo-politycznej. Żądano przede wszystkim zawieszenia lub pozbawienia członkostwa w strefie euro Grecji (*Grexity*), mimo że nie jest to możliwe w świetle przepisów traktatu lizbońskiego¹⁷. W marcu 2013 r. powyższe środowiska konserwatywno-liberalne zdecydowały się na ogłoszenie manifestu nawołującego do utworzenia w RFN nowego ugrupowania partyjnego o nazwie „Alternatywa dla Niemiec” (*Alternative fuer Deutschland*). Jego głównym postulatem w wyborach do Bundestagu 22 września 2013 r. jest dążenie do rezygnacji przez Niemcy z euro i powrót do marki¹⁸. Szanse powyższego ugrupowania na przekroczenie pięcioprocentowego progu wyborczego są znikome, ale z uwagi na podpisy kilkudziesięciu wybitnych profesorów, prawników i ekonomistów oraz prominentnych polityków chadeckich, może ono odebrać nieznaczny procent głosów głównej partii rządzącej CDU kanclerz Merkel, komplikując tworzenie rządu większościowego po wyborach 22 września 2013 r.

W jesieni 2012 r. pojawiły się w Niemczech wnikliwe analizy naukowe, postulujące jednoznacznie potrzebę utrzymania i zreformowania strefy euro nie tylko ze względu na interesy gospodarczo-handlowe i finansowe Niemiec, lecz także z konieczności utrzymania stabilizacji UE, Europy i gospodarki światowej. Jedną z najważniejszych analiz w tym zakresie była zlecona przez Fundację Bertelsmanna, a opracowana przez szwajcarski ośrodek analityczny Prognosz AG, ekspertyza „Gospodarcze następstwa wystąpienia ze strefy euro południowoeuropejskich państw członkowskich”. Badania miały oszacować potencjalne, globalne następstwa bankructwa i wystąpienia ze strefy euro 4 najbardziej zadłużonych państw członkowskich dla 42 państw najbardziej rozwiniętych oraz rynków wschodzących w latach 2013–2020. Najważniejsze wnioski wypływające z tych analiz syntetycznie można sprowadzić do następujących tez:

- straty realnego PKB dla wszystkich 42 krajów wyniosłyby w zakładanym okresie z tytułu bankructwa i wystąpienia: Grecji (*Grexity*) 674 mld euro, Grecji i Portugalii (*GP-Exit*) 2,377 mld euro, Grecji, Portugalii i Hiszpanii (*GPS-Exit*) 7,897 mld euro, Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Włoch (*GPSI*) 17,157 mld euro;
- bankructwo i opuszczenie strefy euro przez Grecję spowodowałyby dla samych Niemiec straty rzędu 73 mld, a w wypadku 4 krajów – 1,7 biliona euro. Spowodowałyby to równocześnie w samych Niemczech milionowy wzrost bezrobocia w 2015 r.¹⁹

¹⁷ M. Fischer, *Europa passt nich unter ein Dach*, „Die Weltwoche”, www.wiwo, 25.10.2012.

¹⁸ Aufruf Alternative fuer Deutschland, 14.03.2013, www.alternativefuer.de [26.03.2013].

¹⁹ *Wirtschaftliche Folgen eines Euro-Austritts der sudeuropaeischen Mitgliedstaaten*, „Policy Brief” 2012, Nr. 6, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4837FF17-837E03F3/bst/xcms_bst_dms_36638_36639_2.pdf [21.10.2012]. Na marginesie warto wspomnieć, że w analizach specjalistów z Fundacji Nauka i Polityka w Berlinie już w 2011 r. zwracano uwagę na ujemne skutki wyjścia Grecji ze strefy euro. S. Dulien, D. Schwarzer, *Gefahrliches Spiel mit dem Euro-Ausstieg. Ein Bankrott Griechenlands ausserhalb der Eurozone waere das unguenstige Szenario*, „SWP-Aktuell” 2011, Nr. 54, www.swp.de [23.10.2012].

Główną przesłanką silnego zaangażowania rządu CDU/CSU/FDP na rzecz ratowania euro jako wspólnej waluty było od jesieni 2011 r. przekonanie, że euro przynosi wymierne korzyści gospodarce niemieckiej²⁰. Stanowisko rządu jednoznacznie popierały niemieckie koła przemysłowo-handlowe i banki. Ze szczegółowej analizy przeprowadzonej przez grupę banków niemieckich wynikało, że tylko w latach 2009–2010 dzięki wspólnej walucie wzrost gospodarczy Niemiec był większy o 50–60 mld euro, niż gdyby dalej funkcjonowała marka niemiecka²¹. Stanowisko rządu CDU/CSU/FDP popierały również partie opozycyjne – SPD i Zieloni. Było to o tyle ważne, że w szeregach chadecji i liberałów była grupa deputowanych głosujących w Bundestagu wbrew stanowisku koalicji rządzącej. Przeciwno stanowisku rządu federalnego występowała jedynie populistyczna Partia Lewicy. Zarzucała ona rządowi CDU/CSU/FDP, że w walce o utrzymanie euro broni głównie interesów banków i koncernów niemieckich²².

Zasygnalizowana wyżej tendencja do wspierania stabilizacji strefy euro przez rząd chadecko-liberalny, partie opozycyjne – SPD i Zielonych oraz kół przemysłowo-handlowych, utrzymała się także przez cały rok 2012 oraz na początku 2013 r., nawet po wyborach parlamentarnych we Włoszech w lutym 2013 r. i kryzysie bankowym na Cyprze²³. Z drugiej strony z badań ankietowych w Niemczech pod koniec października 2011 r. wynikało, że ponad 60% respondentów nie wierzyło w możliwość utrzymania strefy euro, strategię kanclerz Merkel przy ratowaniu strefy euro popierało 42%, a 46% było przeciw²⁴. Należy jednak stwierdzić, że Niemcy ze względu na swoje interesy gospodarcze i zaangażowanie finansowe będą zdecydowanie broniły, wszelkimi dostępnymi metodami i środkami, działań na rzecz utrzymania i zreformowania strefy euro.

Wpływ kryzysu strefy euro na rolę Polski w Unii Europejskiej

Przedłużający się kryzys strefy euro wpływa również na miejsce i rolę Polski w UE. Stosownie do układu akcesyjnego z 2003 r., Polska jest zobowiązana do przystąpienia do Unii Gospodarczo-Walutowej po spełnieniu tzw. kryteriów kon-

²⁰ A. Merkel, *Deutschland profitiert vom Euro*, „Regierungs Online”, 12.09.2011, www.bundesregierung.de [29.01.2013].

²¹ KfW-Studie, *Abschätzung des quantitativen Vorteils des Euro für Deutschland gegen einer fiktiven D-Mark*, Frankfurt am Main 2011. Ekspertyzę tę zamieszczono na oficjalnej stronie rządu federalnego, *Euro bring Milliardenvorteile fuer Deutschland*, „Regierung Online”, 12.09.2011, www.bundesregierung.de [29.01.2013].

²² *Erforderliche Massnahmen zur Ueberwindung der Eurokrise. Positionspapier*, „Die Linke im Bundestag”, 27.08.2011, www.linksfraktion.de [03.10.2012].

²³ *Politischer Patt in Italien*, „Focus Online”, 26.02.2013, www.focus.de [28.02.2013].

²⁴ *Deutschlandtrend: Merkel verliert Rückhalt im Volk*, „Financial Times Deutschland”, 02.11.2011, www.ftd.de [15.12.2012].

wergencji, których jednak do tej pory nie była w stanie wypełnić²⁵. Według większości polskich ekonomistów, przyjęcie wspólnej waluty byłoby korzystne długofalowo w wymiarze gospodarczo-finance, natomiast w obliczu kryzysu strefy euro, należałoby najpierw wypracować lepsze instrumenty reagujące na sytuacje kryzysowe²⁶. Prowadzi to do wniosku, że Polska w okresie niepewności i zawirowań strefy euro nie powinna spieszyć się z przyjęciem euro. Nie bez znaczenia jest również zmiana podejścia Polaków do wprowadzenia euro. Z sondaży opinii publicznej wynika bowiem, że w 2002 r. za przyjęciem euro przez Polskę było 64% respondentów, a w 2012 r. poparcie to spadło do 25%²⁷. Przyczynami spadku poparcia były przede wszystkim: brak szerszej akcji uświadamiającej ze strony rządu i mediów, zmniejszone tempo rozwoju gospodarczego w latach 2012–2013 i wzrost bezrobocia do ok. 14% (2013 r.).

Również z punktu widzenia politycznego kryzys strefy euro jest znacznym wyzwaniem dla Polski. Wprawdzie Polska, mimo pewnych zastrzeżeń, popierała strategię przewycięzania kryzysu strefy euro forsowaną przez Niemcy, ale zdecydowanie wystąpiła przeciw niebezpieczeństwu powstania w UE „Europy dwóch prędkości”²⁸. W tym kontekście na uwagę zasługuje głośne, niekonwencjonalne wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego w Berlinie 28 listopada 2011 r., w którym wezwał Niemcy do przejścia przywództwa w ratowaniu strefy euro:

Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformom. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski [podkreśl. E.C.]²⁹.

W wywiadach dla periodyków i mediów niemieckich największe zainteresowanie wzbudził fragment wypowiedzi R. Sikorskiego na temat roli Niemiec w kryzysie strefy euro – aby „nie dominowały, lecz prowadziły reformom”³⁰. Nie zwracano natomiast z reguły większej uwagi na ostatni fragment cytowanego wykładu, wskazujący na warunkowe wsparcie Niemiec w procesie reformowania UE za cenę dopuszczenia Polski do udziału w podejmowaniu decyzji. Było to o tyle zrozumiałe, że – jak wspomniano wyżej – Polska, nie będąc państwem członkowskim strefy euro, nie mogła efektywnie uczestniczyć w procesie decyzyjnym

²⁵ Droga Polski do euro – opinie Rady w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2009–2012, www.polskawue.gov.pl/Droga,Polski,do,euro,2129.html [23.05.2013].

²⁶ Co nam da przyjęcie euro, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5–7 kwietnia 2013.

²⁷ A. Łada, *Slogany i konkrety. Polsko-niemieckie partnerstwo na rzecz wejścia Polski do strefy euro*, Warszawa 2012, s. 8.

²⁸ P. Buras, B. Nowak, A. Dzieszowska, J. Trojanowski, *Polska – Niemcy...*, s. 98 i nast.

²⁹ R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin, 28 listopada 2011 r., „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, nr 10, s. 146–147.

³⁰ Zob. np. wywiad dla elitarnego periodyka „Internationale Politik”, *Fuehren heisst nicht dominieren. Wie Deutschland seinen Part in Europa spielen sollte*, „Internationale Politik” 2012, Nr. 3 (Mai–Juni), s. 8–13.

w tym zakresie. Ponadto powyższe wystąpienie ministra spraw zagranicznych w Berlinie nie było szerzej konsultowane na szczeblu rządowo-parlamentarnym i dlatego nie mogło być w pełni traktowane jako oficjalne stanowisko Polski.

Równocześnie warto jednak podkreślić, że rząd PO-PSL popierał reformowanie UE, angażując się między innymi w przygotowanie układów Europlus i „sześciopaku” oraz podpisując 1 marca 2012 r. pakt fiskalny. Głównym problemem polskiego rządu było jednak umożliwienie Polsce współdecydowania o polityce fiskalnej strefy, pomimo że nie była ona jej członkiem. Bardziej wstrzemięźliwe było stanowisko Polski wobec forsowania przez Niemcy od połowy 2012 r. w ramach strategii oszczędnościowej kontrowersyjnego podatku od transakcji finansowych. Wielu polskich polityków, w tym prezydent Bronisław Komorowski, zwracało uwagę na potrzebę równoległej dbałości o politykę oszczędności i wzrostu gospodarczego³¹. W ocenie ekspertów niemieckich, stanowisko Polski wobec reformy strefy euro nie jest zdecydowanie proeuropejskie, a w szczegółach nie zawsze pokrywające się z polityką oszczędnościową forsowaną przez rząd kanclerz Merkel. W taktyce Polski chodzi głównie o realizację własnych interesów narodowych, zmierzających także do odgrywania większej roli w UE. Ponadto w 2012 r. Polska zabiegała głównie w Brukseli o uzyskanie poważnych środków finansowych na lata 2014–2020 w celu podtrzymania dynamicznego rozwoju³². Mimo pewnych zastrzeżeń wobec strategii RFN, najbardziej zdecydowanie za szybkim przezwyciężeniem kryzysu strefy euro oraz przyszłą reformą UE, opowiadał się minister spraw zagranicznych R. Sikorski, angażując się z 20 ministrami spraw zagranicznych UE w przygotowanie propozycji reform UE, zapisanych w raporcie Grupy refleksyjnej ds. przyszłości UE³³. Wystąpienia ministra Sikorskiego w mediach polskich mają natomiast często charakter propagandowy, a nie merytoryczny. W jednym z wywiadów, na pytanie o działania Polski przy rozwiązywaniu problemów UE powiedział buńczucznie:

Widzę Polskę w „grupie trzymającej w Europie władzę”, w gronie pięciu–sześciu państw, wbrew którym nie można w Unii podjąć żadnej decyzji. Zresztą taki status mamy już w wielu dziedzinach, np. w polityce wschodniej czy energetycznej. Siedem lat temu mogliśmy tylko tego się domagać. Dziś bez nas w tych kwestiach w UE nic się nie dzieje³⁴.

Kryzys strefy euro po 2010 r. nie ograniczył aktywności rządu polskiego. Trudno jednak oczekiwać silnej roli Polski w rozwiązywaniu wielu istotnych problemów funkcjonowania UE, zwłaszcza reformowania strefy euro. Ponadto trudności wewnętrzne, związane głównie z niechęcią społeczeństwa i partii opozycyj-

³¹ B. Komorowski, *Podsumowanie debaty „Gospodarcza przyszłość Europy w świetle kryzysu euro”*, 15 lutego 2012 r., www.prezydent.pl [12 lutego 2013].

³² K.-O. Lang, *Wachstum durch Kohäsion. Polens wirtschaftliche und finanzpolitische Interessen und die Stabilisierung der Eurozone*, „SWP-Aktuell” 2012, Nr. 44, www.swp.berlin [24.04.2013].

³³ Raport końcowy Grupy refleksyjnej ds. przyszłości UE, www.msz.org.pl [22.03.2013].

³⁴ R. Sikorski, *Nic o Polsce bez Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19 maja 2013.

nych do przyjęcia wspólnej waluty, mogą w przyszłości negatywnie wpłynąć na trwałe partnerstwo polsko-niemieckie w UE.

Kryzys strefy euro a partnerstwo polsko-niemieckiego w UE

Polska jeszcze przed wybuchem kryzysu opowiadała się za zacieśnieniem współpracy polsko-niemieckiej w UE. Szeroki program działań przedstawił minister R. Sikorski w Poznaniu w połowie 2008 r.³⁵ Natomiast w ekspertyzie Instytutu Zachodniego w Poznaniu wskazywano na występowanie między Niemcami a Polską, zarówno szeregu wspólnych interesów, jak i poważnych rozbieżności³⁶. Postulat zacieśnienia współpracy Niemiec i Polski w UE podnoszono również w wielu publikacjach niemieckich. Przykładowo, znany specjalista z zakresu polityki europejskiej z Uniwersytetu w Kolonii Thomas Jaeger podkreślał, że mimo obciążeń historycznych i widocznej asymetrii między Polską a Niemcami, oba państwa są skazane w UE na bliższą współpracę, choć rządy obu państw dzieli istotna różnica w podejściu do szybkiego spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji oraz przystąpienia do UGW. Sprawa ta przybrała na znaczeniu w dobie światowego kryzysu finansowo-gospodarczego w 2008 r.³⁷

Dopiero jednak z okazji 20. rocznicy podpisania układu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 21 czerwca 2011 r. rządy obu krajów w trakcie konsultacji międzyrządowych w Berlinie przyjęły program, który obejmował szczegółowy zakres współpracy na najbliższe lata. W punkcie 10, „Współpraca w płaszczyźnie europejskiej”, sprecyzowano na przykład zobowiązania wzajemne, których istotę można sprowadzić do następujących działań Niemiec i Polski³⁸:

- 1) dążenie do wzmocnienia strefy euro i konkurencyjności poprzez uzgadnianie i wspieranie inicjatyw europejskich, w tym realizację zobowiązań w ramach paktu Europlus,
- 2) zwrócenie uwagi na współpracę w zakresie przyjęcia przez Polskę wspólnej europejskiej waluty, co należy do priorytetów gospodarki polskiej polityki gospodarczej,
- 3) wymiana poglądów i doświadczeń oraz uzgodnienia stanowisk w zakresie zarządzania i stabilności finansowej UE, między innymi przez wprowadzenie nowego mechanizmu nadzoru, korektę nierównowagi makroekonomicznej, Europejskiego Mechanizmu Stabilności – przy założeniu, że środki podjęte w tym zakresie powinny uwzględniać interesy zarówno państw członkowskich należących do strefy euro, jak i pozostających poza nią,

³⁵ *Polska–Niemcy. Partnerstwo dla Europy*, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 3, s. 3–10.

³⁶ B. Koszel et al., *Polsko-niemieckie interesy i rozbieżności w UE*, Poznań 2009, s. 24.

³⁷ T. Jaeger, *Deutschland und Polen als Nachbarn in der EU*, 10.02.2009, www.arch.sweetim.com/search.asp?src=6&q=JaegerDeutschlandundPoleninderEU&st=17&barid={877B4CC9-1B00-4175-A1F1-E3A19204A34D} [13.04.2013].

³⁸ Program współpracy przyjęty przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Republikę Federalną Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między RP i RFN, PDF, Berlin, 21.06.2011.

- 4) zobowiązanie ścisłej współpracy odnośnie do przygotowania budżetu UE w 2012 r. oraz wieloletnich ram finansowych na lata 2013–2020,
- 5) deklaracja działań na polu polityki energetycznej UE stosownie do wcześniejszych uzgodnień szefów rządów obu państw z 28 stycznia 2011 r.,
- 6) współpraca w zakresie polityki podatkowej UE i finansów samorządu terytorialnego,
- 7) współpraca w zakresie szeroko pojętej Wspólnej Polityki Rolnej UE,
- 8) popieranie inicjatyw Trójkąta Weimarskiego w ramach WPZBiO UE,
- 9) współpraca, wraz z Francją, w ramach Trójkąta Weimarskiego z Rosją, w ramach projektu Partnerstwo dla modernizacji, oraz pogłębienie Partnerstwa Wschodniego w kontekście WPZBiO UE.

Można więc przyjąć, że zasygnalizowane wyżej zakresy programu polsko-niemieckiej współpracy międzyrządowej z 2011 r., koncentrują się na współdziałaniu finansowym, zwalczaniu kryzysu i stabilizacji strefy euro oraz wyeksponowaniu znaczenia przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty. Przyjęcie przez Polskę euro jest więc istotnym elementem kształtowania trwałego partnerstwa Polski i Niemiec w UE, zwłaszcza w kontekście poniższych uwarunkowań:

- ze względu na interesy gospodarcze i korzyści finansowe oraz wzrost znaczenia politycznego po 2010 r., Niemcy są zainteresowane utrzymaniem za wszelką cenę strefy euro, pomimo krytyki wewnętrznej oraz części krajów UE, zwłaszcza krajów PIIGS – sprzeciwiających się kolejnym rozwiązaniom w ramach forsowanej od 2010 r. przez kanclerz Merkel polityki stabilizacji i oszczędzania. Realnie mogą one liczyć na poparcie tylko mniejszych krajów strefy euro i UE: głównie Holandii, Austrii, Finlandii oraz częściowo Belgii i Luksemburga. Nie wydaje się jednak, aby nadchodzące wybory do Bundestagu 22 września 2013 r., a nawet niewielka możliwość przejścia władzy przez koalicję SPD/Zieloni lub utworzenie kolejnej Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, byłyby w stanie doprowadzić do poważniejszej zmiany dotychczasowej niemieckiej strategii i taktyki stabilizacji strefy euro;
- w oparciu o wypowiedzi kanclerz Merkel oraz premiera RP Donalda Tuska na wspólnych konferencjach prasowych w 2012 r. w ramach konsultacji międzyrządowych³⁹ oraz podczas prezentacji najnowszej biografii A. Merkel w 2013 r.⁴⁰, można stwierdzić, że Polska i Niemcy zainteresowane są realizacją programu z 21 czerwca 2011 r., „Partnerstwa Polski i Niemiec w UE”. Warunkiem koniecznym musi jednak być przystąpienie Polski do UGW oraz przyjęcie wspólnej waluty. Opinię taką potwierdził również jeden z najważ-

³⁹ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem polnischen Ministerpräsidenten Tusk anl. Der 12. deutsch-polnischen Regierungskonsultationen*, www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/11/2012-11-14-merkel-tusk.html [21.05.2012].

⁴⁰ „*Gespräch ueber Europa*“ nach der Vorstellung des Buchs – *Angela Merkel – Die Kanzlerin und ihre Welt* von Stefan Kornelius, 22. April 2013, www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de/diekanzlerin.html [18.05.2013].

niejszych ekspertów niemieckich z Fundacji Nauka i Polityka, Kai-Olaf Lang 14 marca 2013 r. podczas prezentacji w Ambasadzie Polskiej w Berlinie raportu P. Burasa „Polska–Niemcy: drogi do europejskiego partnerstwa”:

Polska jest traktowana jako kraj, który ma podobne stanowisko jak Europa i nie może wiecześnie nie wstępować do strefy euro... Polska stała się motorem rozwoju Europy o dużym potencjale oddziaływania na kształt struktury europejskiej, jednak znajduje się w specyficznej sytuacji: w Unii, a jednak ze względu na nieobecność w strefie euro, poza nią⁴¹.

W cytowanym już wyżej wywiadzie ministra Sikorskiego dla „Gazecie Wyborczej” z maja 2013 r., można zatem z jednej strony dostrzec duże ambicje odgrywania przez Polskę ważnej roli w UE, poprzez wejście do grupy 5–6 państw „trzymających władzę”, a z drugiej niebędącej w stanie podjąć wiążących decyzji w sprawie przyjęcia wspólnej waluty.

Wyżej wspomniano już, że Polska podpisała wprawdzie 1 marca 2012 r. pakt fiskalny, ale nie ma ani zdecydowanej woli politycznej do przystąpienia do strefy euro ze względu na wydłużający się kryzys, ani też nie spełnia niezbędnych kryteriów konwergencji. Przykładowo, podczas obrad sejmowej komisji ds. europejskich 19 grudnia 2012 r. doszło do ostrych dyskusji w sprawie ratyfikacji paktu fiskalnego. Opozycja prawicowa zarzucała paktowi niezgodność z Konstytucją RP i dlatego nie powinien być on w Sejmie głosowany zwykłą większością (art. 89), lecz większością dwóch trzecich (art. 90). Zamiast dyskusji merytorycznej nad istotą i znaczeniem paktu fiskalnego dla Polski, opozycja lansowała więc propagandowe argumenty polityczne i antyniemieckie. Była szefowa MSZ Anna Fotyga z PiS stwierdziła na przykład: „Pakt fiskalny poddaje nasz kraj pod władzę eurostrefy. To realizacja *pax Germanica*, który Angela Merkel realizuje konsekwentnie od 2008 r.”⁴² Ostatecznie jednak 282 głosami (PO, PSL, SLD i Ruch Palikota) Sejm ratyfikował 20 lutego 2013 r. pakt fiskalny, przeciw było 155 głosów. Opozycja zapowiedziała również zaskarżenie paktu do Trybunału Konstytucyjnego.

Początkowo rząd PO–PSL w 2008 r. zapowiadał wejście Polski do strefy euro w 2011 r., następnie datę przystąpienia przesuwno – w zależności nastrojów społecznych i siły kontrowersji politycznych na 2017 r.⁴³, a w ostatniej wersji najwcześniej na rok 2018⁴⁴. W takiej sytuacji z propozycją stworzenia spójnej strategii przystąpienia Polski do strefy euro wystąpił prezes Towarzystwa Ekonomistów Polski zakładając, że ważniejsze niż zmieniające się daty przystąpienia Polski do euro jest powiązanie perspektywy członkostwa ze szczegółowym programem przygotowań w trzech płaszczyznach: gospodarczej, międzynarodowej i społecznej. Obok dokładnej analizy kosztów i strat ekonomicznych członkostwa

⁴¹ *Polska–Niemcy: Drogi do europejskiego partnerstwa*, 14.03.2013, www.wpn.org.pl/aktualnosci/polska-niemcy-drogi-do-europejskiego-partnerstwa-T1wCnW [20.05.2013].

⁴² *Rejtan u progu euro*, „Gazeta Wyborcza”, 20 grudnia 2012.

⁴³ *Euro to polska racja stanu*, „Gazeta Wyborcza”, 17 grudnia 2012.

⁴⁴ *Euro w Polsce najwcześniej w 2018 r.* „Gazeta Wyborcza”, 31 grudnia–1 stycznia 2013.

Polski w strefie euro, ważnym elementem strategii winno być także bieżące monitorowanie sytuacji w samej strefie i całej UE, zwłaszcza w samych Niemczech przed wyborami parlamentarnymi w jesieni 2013 r. Natomiast w aspekcie społecznym najważniejsze będzie dotarcie za pośrednictwem mediów do społeczeństwa z wiarygodnymi, udokumentowanymi informacjami na temat warunków i korzyści przystąpienia Polski do strefy euro⁴⁵.

„Gazeta Wyborcza” zamieściła z kolei stosunkowo optymistyczną analizę Agnieszki Łady, w której zaproponowano podjęcie współpracy polsko-niemieckiej w ramach konkretnych działań na rzecz przygotowania wejścia Polski do strefy euro. Proponowane przez autorkę działania strony polskiej i niemieckiej można ująć następująco:

– Polska: 1) podanie konkretnej daty przystąpienia do strefy euro, 2) przygotowanie zmian w Konstytucji RP, 3) opracowanie niezbędnych reform gospodarczych, przygotowujących Polskę do spełnienia kryteriów konwergencji, 4) udział w debacie publicznej w Niemczech na temat przyszłości strefy euro, wraz z prezentowaniem polskich postępów w przygotowaniach.

– Niemcy: 1) wskazanie własnym obywatelom oraz Polakom zysków, jakie Niemcy czerpią z członkostwa w strefie euro, 2) podkreślanie znaczenia wstąpienia Polski do strefy euro dla Niemiec w sferze politycznej i gospodarczej, 3) silne poparcie polskiego rządu w jego staraniach szybkiego wprowadzenia Polski do strefy euro, 4) zabieganie na arenie UE o prawo współdecydowania o przyszłości unii dla krajów, które ogłosiły plan wstąpienia do strefy euro⁴⁶.

Autorka wspomniała też o wielu innych potrzebnych działaniach, ale trzeba przyznać, że w Niemczech większość z nich jest realizowana od przeszło dwóch lat, w tym także w ramach kampanii informacyjnej rządu w mediach o zasięgu międzynarodowym. Natomiast Polska musi podjąć zdecydowane działania przede wszystkim na wszystkich szczeblach władzy państwowej – obejmujące zarówno decyzje polityczne, prawne, gospodarcze czy finansowe, jak i społeczne, informacyjne i międzynarodowe.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy płyną określone wnioski i rekomendacje:

1) Mimo kontrowersji wewnętrznych oraz ostrej krytyki na forum UE, zwłaszcza zadłużonych krajów PIIGS i Francji, Niemcy od 2010 r. konsekwentnie realizują swoją strategię na rzecz stabilności, oszczędzania i ratowania strefy euro. Wynika to zarówno z ich interesów oraz utrzymania korzyści gospodarczo-finance, jak i chęci odgrywania większej roli politycznej w UE i w skali globalnej. Możliwość zmiany koalicji rządzącej w wyniku nadchodzących wyborów do

⁴⁵ R. Petru, *Droga do euro. Potrzebna spójna strategia*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 maja 2013.

⁴⁶ A. Łada, *Slogany czy konkrety?*, *ibidem*, s. 16–21.

Bundestagu 22 września 2013 r. raczej nie doprowadzi do poważniejszej zmiany w polityce Niemiec wobec strefy euro oraz traktowania jej jako głównego ogniwa w reformującej się UE. Nie można jednak całkowicie wykluczyć pewnej modyfikacji w wyniku pogłębienia się kryzysu strefy euro oraz nieprzewidzianych zachowań światowych rynków finansowych. Przygotowane na taką okoliczność scenariusze niemieckie wykazują jednak zbyt ogólny i spekulatywny charakter, wykraczając znacznie poza ramy niniejszego opracowania⁴⁷.

2) Polska, jako średniej wielkości kraj europejski o znacznym potencjale ekonomicznym oraz chęci odgrywania większej roli w UE, musi realistycznie podejść do kwestii przyjęcia wspólnej waluty. Jednoznaczna decyzja w tym zakresie ma również istotne znaczenie dla pogłębienia partnerstwa polsko-niemieckiego. Niemcy są zainteresowane członkostwem Polski w strefie euro, mimo że w wielu kwestiach gospodarczo-finansowych, polityce energetycznej i innych, nie zawsze mają wspólne interesy. Ważnej jest jednak, by Polska stała się odpowiedzialnym partnerem w rozwiązywaniu wielu trudnych do przewidzenia problemów UE i strefy euro.

3) Największą przeszkodą w przystąpieniu Polski do strefy euro, obok pogarszającej się koniunktury gospodarczej, utrudniającej spełnienie formalnych kryteriów konwergencji UGW, są jednak niekorzystne nastroje społeczne oraz niestabilna sytuacja polityczna. Nie wydaje się też, aby czynniki powyższe uległy zdecydowanej poprawie w najbliższych latach, kiedy Polska mogłaby rozpocząć wstępną procedurę przygotowań do przyjęcia euro. W wariantcie pesymistycznym – pogorszenie się sytuacji gospodarczo-społecznej i politycznej może wręcz pogłębić nastroje antyeuropejskie i antyniemieckie, gdyż będą to elementy walki o władzę partii opozycyjnych.

4) Pod koniec grudnia 2012 r. ośrodek analiz DemosEuropa, przedstawił w swoim raporcie tezę o UE trzech prędkości: 1) Eurogrupa – 17 krajów, 2) kraje środka, popierające reformy UE, w tym Polska, 3) dezintegrująca się Wielka Brytania. Autorzy raportu zakładają możliwość uzyskania przez Polskę statusu „przedczłonkostwa” strefy euro za cenę ogłoszenia zdecydowanej deklaracji o konieczności wejścia do strefy euro oraz podjęcia odpowiednich działań i reform⁴⁸. Podobne sugestie zawierają także cytowane wyżej wystąpienia ministra R. Sikorskiego z lat

⁴⁷ Zob. najbardziej aktualny scenariusz przyszłości strefy euro do 2020 r., przeprowadzony przez interdyscyplinarny zespół badaczy z Fundacji Eberta i skonsultowany w ośrodkach naukowych 15 krajów UE: *Zukunftsszenarien fuer die Eurozone. 15 Perspektiven zur Eurokrise Juni 2013*, Berlin 2013. Wyróżnia on 4 opcje przyszłości strefy euro: 1) lawirowanie przez kryzys – strefa euro pozostanie domem bez dachu; 2) rozwiązanie strefy euro – dom euro upada; 3) rdzeń Europy, czyli powstanie dwóch kręgów integracyjnych z mniejszą stabilną strefą euro oraz opuszczeniem jej przez pozostałe kraje; 4) dopełnienie UGW przez pakt fiskalny i unię polityczną – dach naprawiony, a cały budynek doprowadzony do ładu i porządku.

⁴⁸ DemosEuropa, *Trzy prędkości w UE oraz „przedczłonkostwo” w strefie euro*, www.euractiv.pl/eurowybory/wywiad/demoseuropa-trzy-prdkoci-ue-i-przedczlonkostwo-w-strefie-euro-004306 [26.05.2013].

2011–2013. Można więc stwierdzić, że w myśl zasygnalizowanego wyżej programu współpracy międzyrządowej Polski i RFN z 21 czerwca 2011 r., przewiduje się formalne podjęcie wspólnych dyskusji i konsultacji na temat stabilizacji i zarządzania strefy euro. Nie wydaje się jednak realna perspektywa uzyskania przez Polskę wiążącego wpływu na decyzje strefy euro przed wejściem do niej. Na przeszkodzie stoi zarówno komplikująca się sytuacja społeczno-gospodarcza Polski, jak i brak zdecydowanej woli politycznej elit politycznych oraz koalicji rządzącej. Nie bez znaczenia są również efekty realizacji forsowanej przez Niemcy strategii ratowania strefy euro.

5) W powstałych okolicznościach można sformułować następujące rekomendacje dla organizacji mających możliwość szerszego oddziaływania społecznego:

- rozszerzenie rzetelnej kampanii informacyjnej na temat przystąpienia Polski do strefy euro w oparciu o szczebel rządowy, zwłaszcza Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki oraz Prezydenta RP, Sejm i Senat RP i Narodowy Bank Polski,
- skłonienie wszystkich mediów: ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych, do częstszego przedstawiania tematu przystąpienia Polski do strefy euro w różnych aspektach i wymiarach,
- zainspirowanie do szerszych dyskusji, konferencji i projektów badawczych w środowiskach akademickich,
- podejmowanie powyższej problematyki w ramach partnerstwa miast oraz innych formach współpracy polsko-niemieckiej.

The challenges of new role and partnership of Germany and Poland in the European Union in the second decade of the 21st century

In the paper the author raises the issue of challenges resulting from euro zone crisis for shaping new role and partnership of Germany and Poland in the EU. The paper consists of three parts, in which one by one the following problems has been presented: Germany's role in the stabilization of the euro zone (1); implications of the crisis for Poland seeking new role within the EU (2); and challenges for developing of a permanent Polish-German partnership in the EU (3). The principal thesis of the article is as follows: during 2010-2013 Germany, due to its significant economic and financial potential as well as successively implemented domestic reforms, assumed the key role in actions aimed at stabilizing the euro zone. Because of questionable effectiveness of former German strategy for saving the euro area its gradual modification towards substitution of cuts and sanctions policy with activities for economic growth and reduction of unemployment in the EU cannot be excluded. The progressing euro zone crisis with accompanying divisions within the EU led to Poland seeking to enter the first integration circle by development of Polish-German partnership among other things. The successive accomplishment of the above-mentioned goal is a giant challenge for Poland, demanding on its part to unambiguously determine of its interests and aims within activities for accession to the euro area. It also entails providing the public opinion with deepened and thorough analysis of real benefits and threats resulting from Poland's accession to the euro zone.

Key words: challenges, partnership, co-operation, Poland, Germany, EU